Deutscher Bundestag **Drucksache 17/3325**

17. Wahlperiode 15. 10. 2010

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Tom Koenigs, Volker Beck (Köln), Marieluise Beck (Bremen), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 17/3154 –**

Die Verabschiedung der Resolution der VN-Generalversammlung zum Menschenrecht auf den Zugang zu sauberem Trinkwasser und Sanitärversorgung

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat am 28. Juli 2010 eine Resolution verabschiedet, die den Zugang zu sauberem Trinkwasser und Sanitärversorgung als Menschenrecht anerkennt (A/64/L.63/Rev.1).

In der Resolution werden Staaten und internationale Organisationen aufgefordert, Entwicklungsländern finanzielle Ressourcen im Bereich der Trinkwasser- und Sanitärversorgung bereitzustellen und sie durch Capacity Building und Technologietransfer zu unterstützen. Eine Klagemöglichkeit ergibt sich aus der verabschiedeten Resolution nicht. Die Resolution wurde nicht im Konsens verabschiedet. 122 Mitgliedstaaten haben für die Resolution gestimmt, 41 haben sich der Stimme enthalten.

Durch ihre Teilnahme an der Beratung und der Abstimmung über die Resolution hat die Bundesregierung Einblicke in Positionierungen anderer Staaten zum Menschenrecht auf den Zugang zu sauberem Trinkwasser und Sanitärversorgung (MRWS) erhalten und darüber, welche Vorbehalte und Konfliktlinien innerhalb der Staatengemeinschaft einen Konsens zum MRWS erschweren.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Neben der in der Anfrage bereits genannten Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) vom 28. Juli 2010, hat der VN-Menschenrechtsrat am 30. September 2010 ebenfalls eine Resolution verabschiedet, die das Menschenrecht auf sauberes Trinkwasser und Sanitätsversorgung (MRWS) zum Gegenstand hat. Die Resolution des Menschenrechtsrates geht insoweit über die Resolution in New York hinaus, als dass sie eine rechtliche Herleitung des MRWS benennt.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Auswärtigen Amts vom 14. Oktober 2010 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Die Resolution im Menschenrechtsrat konnte außerdem – entgegen der Resolution in New York, bei der eine Abstimmung verlangt wurde – im Konsens verabschiedet werden. Angesichts des Konsens wird der Druck auf in Skepsis verharrende Länder, ihre Haltung zum MRWS zu überdenken, weiter zunehmen. In die Beantwortung der Kleinen Anfrage sind die Entwicklungen um die Resolution des Menschenrechtsrates vom 30. September 2010 mit einbezogen.

1. Welche Konsequenzen ergeben sich aus der verabschiedeten Resolution für die Arbeit der Bundesregierung zum MRWS?

Weder die Resolution der Generalversammlung noch die Resolution des Menschenrechtsrates entwickeln eine rechtliche Bindung. Gleichwohl schaffen sie politische Verpflichtungen.

Die Bundesregierung hat sich im Jahre 2006 gemeinsam mit Spanien zum Ziel gesetzt, die internationale Anerkennung des MRWS sowie dessen inhaltliche Definition zu erreichen und zu diesem Zweck 2008 das Mandat einer Unabhängigen Expertin des Menschenrechtsrates geschaffen. Die beiden vorgenannten Resolutionen, die sich auf die Arbeit der Expertin stützen, sind wichtige Etappen auf dem Weg zur Anerkennung. Vor allem die Resolution des Menschenrechtsrates in Genf, die die juristische Herleitung des MRWS als einen Bestandteil des Menschenrechts auf angemessenen Lebensstandard definiert, schafft Fakten: Sie macht deutlich, dass das MRWS bereits ungeschriebener Bestandteil des Menschenrechtskanons, nämlich des Artikels 11 des VN-Sozialpaktes (Recht auf einen angemessenen Lebensstandard), ist. Durch das Erreichte verschiebt sich die Schwerpunktsetzung für die Bundesregierung nun weg von der klassischen völkerrechtlichen Anerkennungsarbeit hin zur Implementierung.

2. Soll es nach Ansicht der Bundesregierung in Zukunft eine Klagemöglichkeit bei Verletzung des MRWS für Individuen geben, welche Form hält sie für geeignet, und wie setzt sich die Bundesregierung für geeignete Instrumente einer Klagemöglichkeit ein?

Nach Auffassung der Bundesregierung ist das MRWS ungeschriebener Bestandteil von Artikel 11 des VN-Sozialpaktes. Der Vertragsausschuss zum VN-Sozialpakt bezieht die Thematik Wasser und Sanitärversorgung bereits seit Jahren in den regelmäßigen Dialog mit den Vertragsstaaten zur Umsetzung des Paktes ein. Im Jahr 2008 hat die VN-Generalversammlung das sogenannte Zusatzprotokoll zum VN-Sozialpakt verabschiedet. Dieses Zusatzprotokoll sieht ein individuelles Rechtsmittelverfahren zur Geltendmachung von Rechten aus dem Sozialpakt vor. Das MRWS würde dann unter dieses Verfahren fallen.

3. Was sind nach Ansicht der Bundesregierung die Gründe, die einen Konsens zum MRWS auf internationaler Ebene erschweren?

   Welche Konfliktlinien sind bei der Abstimmung über die Resolution in New York deutlich geworden?

Anders als die Resolution der Generalversammlung in New York wurde die Resolution des Menschenrechtsrates in Genf im Konsens angenommen. Aber auch die Resolution in New York passierte die Generalversammlung ohne eine Gegenstimme. Hinsichtlich der Konfliktlinien wird auf die Antwort zu Frage 5 verwiesen.

4. Aus welchen Gründen haben Staaten nach Kenntnis der Bundesregierung der Resolution nicht zugestimmt?

Die Bundesregierung vermag die tatsächlichen Gründe, warum Staaten der Resolution in New York nicht zugestimmt haben, nicht im Detail zu erklären. Insofern wird auf die vereinzelt veröffentlichten Erklärungen der Staaten zu ihrem Stimmverhalten verwiesen. Festgehalten werden kann jedoch, dass zahlreiche Staaten von der unangekündigten und unvorbereiteten Resolutionsinitiative Boliviens zum MRWS in der Generalversammlung überrascht wurden. Mit ihrem Stimmverhalten drückten sie zum Teil ihr Missfallen über dieses prozedural eher untypische Vorgehen aus.

Die Resolution des Menschenrechtsrates wurde im Konsens angenommen. Gleichwohl hat sich Großbritannien – als Mitglied des Menschenrechtsrates – von der Resolution in einer verlesenen Erklärung distanziert.

5. Welche Vorschläge der EU sind nicht in die Resolution aufgenommen worden, welche Staaten sprachen sich dagegen aus und warum?

Bedauerlicherweise gibt es keine gemeinsamen Vorschläge der Europäischen Union zum MRWS, die über den Minimalkonsens der Erklärung der Hohen Vertreterin der EU zum Weltwassertag am 22. März 2010 hinausgehen.

122 Mitgliedstaaten haben mit „Ja“ für die Resolution in der Generalversammlung gestimmt, darunter acht EU-Mitgliedstaaten. Die übrigen Staaten haben sich der Stimme enthalten.

Der deutsch-spanischen Resolutionsinitiative in Genf haben sich (neben Deutschland und Spanien) 55 Staaten als sogenannte Ko-Sponsoren (darunter 22 EU-Mitgliedstaaten) angeschlossen und damit ihre Unterstützung für das Recht und dessen Ableitung öffentlich zum Ausdruck gebracht.

Nach Auffassung der Bundesregierung kann aus einer Enthaltung oder daraus, sich nicht als Ko-Sponsor zu beteiligen, nicht zwingend geschlossen werden, dass eine negative Haltung zum MRWS besteht. Gleichwohl ist festzustellen, dass einige wenige Staaten der EU dem MRWS kritisch gegenüberstehen.

6. Welche Staaten sind nach Kenntnis der Bundesregierung aus welchen Gründen der Auffassung, dass die rechtlichen Konsequenzen des MRWS noch nicht umfassend erörtert sind, welche Staaten teilen diese Meinung nicht?

Die Bundesregierung hat keine abschließenden Erkenntnisse darüber, welche Staaten der Auffassung sind, dass die rechtlichen Konsequenzen des MRWS noch nicht umfassend erörtert sind. Die Bundesregierung selbst ist aber der Auffassung, dass eine Anerkennung des MRWS nicht zwingend auch bedeutet, dass die rechtlichen Konsequenzen im Detail bereits definiert sind. Nach Auffassung der Bundesregierung ist eine abschließende Regelung der rechtlichen Konsequenzen des MRWS weder möglich noch sinnvoll, da sich die Bedürfnisse der Menschen verändern und je nach Aufenthaltsort und Kulturkreis variieren. Eine konkrete Frage im Zusammenhang mit dem MRWS ist z. B., wie viel Liter Wasser jedem Menschen täglich zur Verfügung stehen müssen. Es werden Auffassungen zwischen 20 und 50 Liter pro Tag vertreten.

7. Welche Aspekte der staatlichen Verpflichtungen in Bezug auf das MRWS sind nach Ansicht der Bundesregierung aus welchen Gründen weiterhin ungeklärt, welche sind nach ihrer Ansicht geklärt?

Mit der Anerkennung des MRWS geht die Verpflichtung einher, allen Menschen in qualitativ und quantitativ adäquatem Umfang Zugang zu Trinkwasser und Sanitärversorgung zur Verfügung zu stellen. Die Bundesregierung bewertet das MRWS im Übrigen als ein progressives Recht, dessen praktische Umsetzung nur sukzessive und entsprechend der jeweiligen finanziellen und logistischen Leistungsfähigkeiten der einzelnen Staaten erfolgen kann. Ungeklärt hingegen ist noch, wie die Staaten diese Verpflichtungen tatsächlich umsetzen können. Dazu unterstützt die Bundesregierung die Arbeit der Unabhängigen Expertin für das MRWS, die im kommenden Jahr einen Bericht zu Good Practices vorlegen wird. Die Bundesregierung geht davon aus, dass die Unabhängige Expertin aus diesem Anlass auch Empfehlungen zur bestmöglichen Umsetzung der Verpflichtungen aus dem MRWS geben wird.

8. Welche menschenrechtlichen Verpflichtungen von nichtstaatlichen Akteuren in Bezug auf das MRWS sind aufgrund welcher Gründe nach Meinung der Bundesregierung noch nicht geklärt, welche sind nach ihrer Ansicht geklärt?

Die Resolution des Menschenrechtsrates vom 30. September 2010 hat sich mit der Frage der Mitwirkung von nicht staatlichen Akteuren im Bezug auf Trinkwasser und Sanitätsversorgung und den damit einhergehenden menschenrechtlichen Problemstellungen befasst. Die Resolution hat dabei deutlich gemacht, dass allein der Staat Adressat von Menschenrechtsverpflichtungen ist. Sie hat ferner betont, dass der Staat zur Erfüllung seiner menschenrechtlichen Verpflichtungen auch nicht staatliche Akteure einbinden kann. Das bedeutet beispielsweise, dass Dritte Wasser- oder Sanitätsversorgung zur Verfügung stellen können. Wenn sich der Staat für die Einbindung Dritter entscheidet, ist er gleichwohl – so die Resolution – verpflichtet, durch geeignete Regeln und Maßnahmen sicherzustellen, dass die menschenrechtlichen Verpflichtungen eingehalten werden. Der Staat kann sich also durch Übertragung von Dienstleistungen auf Dritte nicht seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen entziehen („keine Flucht ins Privatrecht“).

9. Existiert das MRWS nach Ansicht der Bundesregierung als Gewohnheitsrecht?

Gewohnheitsrecht setzt eine relativ einheitliche Staatenpraxis mit der Überzeugung, dass es sich um verbindliches Recht handelt (opinio juris) voraus. Ob angesichts der andauernden Diskussion bereits völkerrechtliches Gewohnheitsrecht angenommen werden kann, ist offen. Nach Ansicht der Bundesregierung kommt es darauf aber nicht entscheidend an, denn die Resolution legt fest, dass das MRWS sich aus Artikel 11 des VN-Sozialpaktes herleitet. Die Resolution ist damit aber gleichzeitig auch ein Schritt in Richtung der Bildung einer opinio juris der Staatengemeinschaft.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333